



**JAVNA AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA VARSTVO KONKURENCE**

Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana

Številka: 3060-1/2022-77

Datum: 26. 2. 2025

**Letno poročilo Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence
o aktivnostih na področju nedovoljenih ravnanj v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi
proizvodi za leto 2024**

Kazalo vsebine

1. UVOD	3
2. ŠTEVILO PREJETIH PRIJAV IN ADMINISTRATIVNIH POSTOPKOV	3
3. ZAKLJUČENI ADMINISTRATIVNI POSTOPKI	4
4. ODLOČITVE SODIŠČ O PREKRŠKIH	4
5. POVZETKI O SEKTORSKIH RAZISKAVAH, ZAČETIH IN ZAKLJUČENIH V LETU 2024 - RAZISKAVA MARKETINŠKIH AKTIVNOSTI V VERIGI PRESKRBE S KMETIJSKIMI IN ŽIVILSKIMI PROIZVODI	5
6. SODELOVANJE Z EVROPSKO KOMISIJO	6
7. SODELOVANJE Z MINISTRSTVOM ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO	7
8. SODELOVANJE Z GOSPODARSKO ZBORNICO SLOVENIJE – ZBORNICO KMETIJSKIH IN ŽIVILSKIH PODJETIJ	7
9. OSTALE AKTIVNOSTI	7

1. UVOD

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence (v nadaljevanju: Agencija) je na podlagi sedmega odstavka 172. člena Zakona o kmetijstvu¹ (v nadaljevanju: ZKme-1) pristojna za nadzor nad izvajanjem in za administrativno sankcioniranje kršitev 61.f in 61.g člena ZKme-1, odloča pa tudi kot prekrškovni organ o prekrških odgovornih oseb zaradi kršitve 61.f člena tega zakona. Postopek nadzora in administrativnega sankcioniranja iz 61.f in 61.g člena tega zakona ter prekrškovni postopek se vodita na podlagi uporabe zakona, ki ureja preprečevanje omejevanja konkurence².

Agencija v skladu z 61.i členom ZKme-1 vsako leto do 15. marca na svoji spletni strani objavi letno poročilo o svojih dejavnostih s področja nedovoljenih ravnanj v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi, v katerem med drugim navede število obravnavanih ali zaključenih postopkov, prejetih prijav in število odprtih ali zaključenih postopkov v preteklem letu. Poročilo za vsak zaključen postopek vsebuje kratek opis zadeve, rezultat postopka in po potrebi sprejeto odločitev, pri čemer veljajo zahteve glede zaupnosti iz tretjega odstavka 61.i člena ZKme-1.

2. ŠTEVILO PREJETIH PRIJAV IN ADMINISTRATIVNIH POSTOPKOV

Agencija je v letu 2024 izdala eno odločbo na podlagi vloge za poravnavo in en sklep o uvedbi postopka. V letu 2024 je Agencija prejela tudi tri prijave nedovoljenih ravnanj, od tega sta bili dve prijavi anonimni, ena prijava pa je bila podana s strani Varuha odnosov v verigi preskrbe s hrano (v nadaljevanju: Varuh).

Tabela 1: Število prejetih prijav in postopkov v letu 2024

Obravnavani postopki	Prejete prijave	Odpri postopki	Zaključeni postopki
2	3	1	1

Tabela 2: Izdane odločbe v letu 2022 glede na obravnavane kršitve

Podjetje/kupec	Vrsta kršitve	Administrativna sankcija (v EUR)
SPAR SLOVENIJA d.o.o.	Kršitev 23. točke 61.f člena ZKme-1 ³	25.000,00
LIDL SLOVENIJA d.o.o. k.d.	Kršitev 23. točke 61.f člena ZKme-1	Izdan sklep o uvedbi postopka

Agencija je v letu 2024 izdala en sklep o uvedbi postopka, in sicer je proti podjetju LIDL SLOVENIJA d.o.o. k.d. uvedla postopek ugotavljanja kršitve 61.f in 61.g člena ZKme-1. Izkazana je verjetnost, da je podjetje LIDL SLOVENIJA kršilo 61.f in 61.g člen ZKme-1 s tem, ko je kot kupec kmetijskih in živilskih proizvodov s svojo znatno tržno močjo, ki je razvidna iz letnega prometa, v nasprotju z dobrimi poslovnimi običaji izkoriščalo najmanj enega dobavitelja kmetijskih in živilskih proizvodov. Ko je vrednost pogodb med kupcem LIDL SLOVENIJA in dobaviteljem v koledarskem letu 2023 preseгла 15.000,00 EUR, naj bi podjetje z dobaviteljem še naprej poslovalo brez vseh obveznih sestavin pogodbe za dobavo hitro pokvarljivih kmetijskih in živilskih proizvodov (jabolk), kot to določa 61.g člen ZKme-1.

¹ Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 - ZdZP VHVR, 26/14, 32/15, 27/17, 22/18, 32/19, 49/20 - ZIUZEOP, 54/20, 61/20 - ZIUZEOP-A, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUOPDVE, 15/21 - ZDUOP, 38/21, 86/21 - odl. US, 112/21 - ZIUPTG, 123/21, 44/22, 130/22 - ZPOmK-2, 18/23, 78/23, 95/23 - ZIUOPZP.

² Uradni list RS, št. 130/22, 12/24.

³ Nedovoljeno ravnanje je zavrnitev pisne potrditve pogojev pogodbe o dobavi med kupcem in dobaviteljem, ali neizpolnjevanje obveznosti iz 61.g člena Zkme-1 glede pisne oblike oziroma obveznih sestavin pogodbe.

3. ZAKLJUČENI ADMINISTRATIVNI POSTOPKI

Pred Agencijo je bil v letu 2024 zaključen en administrativni postopek. Agencija je proti podjetju SPAR SLOVENIJA d.o.o. uvedla postopek ugotavljanja kršitve 61.f in 61.g člena ZKme-1. Izkazana je bila verjetnost, da je podjetje SPAR SLOVENIJA kršilo 61.f in 61.g člen ZKme-1 s tem, ko je kot kupec kmetijskih in živilskih proizvodov s svojo znatno tržno močjo, ki je razvidna iz letnega prometa, v nasprotju z dobrimi poslovnimi običaji izkoriščalo najmanj tri dobavitelje kmetijskih in živilskih proizvodov. Ko je vrednost pogodb med kupcem podjetjem SPAR SLOVENIJA in dobavitelji v koledarskem letu 2023 preseгла 15.000,00 EUR, je podjetje z dobavitelji še naprej poslovalo brez sklenjenih pisnih oblik pogodb za dobavo hitro pokvarljivih kmetijskih in živilskih proizvodov (jabolk in solate), kot to določa 61.g člen ZKme-1. Podjetje je tekom postopka z Agencijo zgledno sodelovalo, zato je Agencija sprejela vlogo za poravnavo, na podlagi katere je izdala odločbo in podjetju izrekla administrativno sankcijo.

4. ODLOČITVE SODIŠČ O PREKRŠKIH

V letu 2024 je Agencija prejela štiri sodne odločitve o prekrških.

V dveh postopkih o prekršku zoper živilskopredelovalni podjetji, ki jima je Agencija v odločbi o prekršku očitala, da sta kršili 23. točko četrtega odstavka 61.f člena ZKme-1 in pravnima osebama izrekla enotni globi v znesku 15.854,43 EUR in 19.776,90 EUR, odgovornim osebam pravnih oseb pa enotne globe v znesku 15.000,00 EUR, je Okrajno sodišče v Ljubljani po vloženi zahtevi za sodno varstvo, odločbi o prekršku spremenilo po uradni dolžnosti tako, da sta se postopka o prekršku na podlagi 1. točke prvega odstavka 136. člena Zakona o prekrških⁴ ustavila.

Sodišče je prekrškovnemu organu v obeh sodbah očitalo, da iz opisa prekrška ne izhaja, da so bili zakoniti zastopniki pravnih oseb neposredni storilci očitanih prekrškov. Iz obrazložitve obeh sodb izhaja, da v kolikor je Agencija menila, da je zakoniti zastopnik tisti, ki bi v imenu pravne osebe moral skleniti pisno pogodbo z drugo pogodbeno stranko, a je ni, bi Agencija morala v opis dejanja to določno navesti; če pa je menila, da je odgovornost odgovorne osebe za očitane prekrške podana zato, ker je odgovorna oseba opustila dolžno nadzorstvo, s katerim bi prekršek lahko preprečila, pa bi morala v odločbi o prekršku določno navesti konkretno ravnanje, ki bi ga bil po predpisih zakoniti zastopnik dolžan izvrševati in s katerim bi prekrške (poslovanje brez sklenjene pisne pogodbe) lahko preprečil. Iz sodb nadalje izhaja, da je glede na citirane zakonske določbe treba pri odgovornosti odgovorne osebe razlikovati položaj, ko odgovorna oseba prekršek izvrši samostojno in položaj, ko odgovorna oseba odgovarja za ravnanje druge osebe, v nobenem od teh primerov pa odgovorna oseba za prekršek ne odgovarja objektivno. Agencija je zoper sodbi okrajnega sodišča vložila pritožbi, v katerih je med drugim izpostavila, da odločitev sodišča v konkretni zadevi pomeni odmik od dosedanje sodne prakse Okrajnega sodišča v Ljubljani, ki je izključno pristojno za odločanje o zahtevah za sodno varstvo zoper odločbe Agencije ter tudi od sodne prakse Višjega sodišča.

V dveh prekrškovnih zadevah pa je Agencija prejeli sodbi Višjega sodišča v Ljubljani in sta odločbi o prekršku Agencije postali pravnomočni.

V postopku o prekršku, ki je tekel zoper pravno osebo dm drogerie markt d.o.o. in odgovorno osebo pravne osebe je višje sodišče odločilo o pritožbi. Agencija je v prekrškovnem postopku (začetem 2020) zaradi neizpolnjevanja obveznosti glede obveznih sestavin pogodbe iz 61.g člena ZKme-1 izdala odločbo o prekršku, v kateri je ugotovila, da pogodba med podjetjem dm drogerie markt d.o.o. in

⁴ Uradni list RS, št. 29/11 - uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 - odl. US, 92/14 - odl. US, 32/16, 15/17 - odl. US, 27/17 - ZPro, 73/19 - odl. US, 175/20 - ZIUOPDVE, 195/20, 5/21 - odl. US, 15/21 - ZDUOP, 123/21 - ZPrCP-F, 206/21 - ZDUPŠOP, 38/24.

dobaviteljem prehranskih dopolnil ni vsebovala okvirnega cenika blaga. Sodišče prve stopnje je po vložitvi zahteve za sodno varstvo kršiteljic pravne in odgovorne osebe slednjima namesto globe izreklo opomin. Sodišče druge stopnje pa je po pritožbi kršiteljic potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

Agencija je prejela tudi sodbo Višjega sodišča v Ljubljani, s katero je odločilo o pritožbi v prekrškovni zadevi (iz leta 2020) zaradi storitve dveh prekrškov nespoštovanja plačilnih rokov po ZKme-1. RUDNIDIS d.o.o. (E.Leclerc) je dvema dobaviteljema svežega mesa in mesnih pripravkov za dobavljena hitro pokvarljiva živila plačeval v rokih daljših od zakonsko določenih oziroma daljših od 45 dni. Agencija je pravni osebi RUDNIDIS d.o.o. izrekla enotno globo v višini 33.400,00 EUR, odgovorni osebi pravne osebe pa enotno globo v višini 10.000,00 EUR. Sodišče prve stopnje je zahtevo za sodno varstvo kršiteljic pravne in odgovorne osebe zavrnilo in v celoti potrdilo odločbo Agencije o prekršku, sodišče druge stopnje pa je njuno pritožbo zavrnilo.

5. POVZETKI O SEKTORSKIH RAZISKAVAH, ZAČETIH IN ZAKLJUČENIH V LETU 2024 - RAZISKAVA MARKETINŠKIH AKTIVNOSTI V VERIGI PRESKRBE S KMETIJSKIMI IN ŽIVILSKIMI PROIZVODI

Agencija je v preteklih raziskavah zasledila, da trgovci svojim dobaviteljem nudijo različne marketinške in druge storitve, nadomestila za te storitve so relativno visoka, same storitve pa zelo pavšalno pogodbeno opredeljene. Prav tako so se zaradi inflacije in posledično dviga cen hrane spremenile navade potrošnikov tako, da ti redno obiskujejo več trgovcev z živili z namenom iskanja cenejših živilskih proizvodov, predvsem iz akcij. Trgovci se zato poslužujejo vedno bolj agresivnih načinov promocije, oglaševanja in trženja kmetijskih in živilskih proizvodov za privabljanje potrošnikov. Tudi Evropska komisija v Poročilu o izvajanju pravil EU proti nepoštenim trgovskim praksam v verigi preskrbe s hrano⁵ ugotavlja, da se 7 % odkritih nedovoljenih ravnanj nanaša na plačila, ki niso povezana s prodajo proizvodov dobavitelja; 7 % na povračila dobaviteljev za marketinške aktivnosti, ter 7 % na povračila za skladiščenje, razstavljanje ali uvrstitev proizvodov v ponudbo.

Agencija je zato v okviru svojih pooblastil oziroma na podlagi Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-2) in Zakona o kmetijstvu (ZKme-1) sprejela odločitev, da opravi raziskavo marketinških aktivnosti v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi. Agencija je poslala zahtevo za posredovanje podatkov 23-im dobaviteljem svežega mesa in mesnih izdelkov, vina, svežega sadja in zelenjave, svežih jajc v lupini, svežih rib ter mleka in mlečnih izdelkov. Dobavitelji so morali Agenciji poslati dokumentacijo in podatke o svojih pogodbenih odnosih s štirimi različnimi trgovci na drobno oziroma kupci v letu 2023. Cilj raziskave je bil ugotoviti obstoj morebitnih nedovoljenih ravnanj v povezavi z marketinškimi aktivnostmi.

Ker končno poročilo raziskave vsebuje zaupne podatke, Agencija ne more objaviti poročila v celoti. Na podlagi zahtevanih in prejetih podatkov in dokumentov je Agencija ugotovila, da za marketinške storitve večinoma plačujejo dobavitelji svežega mesa in mesnih izdelkov ter dobavitelji vina. Dobavitelji svežega sadja in zelenjave ter dobavitelji svežih rib ne plačujejo za marketinške storitve. Dobavitelji jajc v lupini pa plačujejo za marketinške storitve le redko. Iz pridobljenih podatkov izhaja tudi, da višina medsebojnega prometa med posameznim kupcem in dobaviteljem ne vpliva na višino stroškov za marketinške storitve oziroma večji letni medsebojni promet ne pomeni večjih stroškov za marketing. Nekateri dobavitelji so imeli nesorazmerne visoke stroške za marketinške storitve, ki so dosegle skoraj 20 % prometa s posameznim kupcem, medtem pa kar nekaj dobaviteljev ni imelo stroškov za marketinške storitve kljub temu, da kupci njihove proizvode oglašujejo in jih vključujejo v razne promocije

⁵ Commission delivers report on the implementation of EU rules against unfair trading practices in the food supply chain:

https://agriculture.ec.europa.eu/news/commission-delivers-report-implementation-eu-rules-against-unfair-trading-practices-food-supply-2024-04-23_en, European Commission, Agriculture and rural development, 23. 4. 2024.

in akcije. Največji delež marketinških storitev predstavljajo objave v reklamnih katalogih kupcev. Izdajanja katalogov se poslužujejo vsi kupci. Katalogi se izdajo vsaj enkrat tedensko tako, da se pošljejo na naslove gospodinjstev ter hkrati objavijo na spletnih straneh. Po deležu marketinških storitev sledijo razne oblike promocij, kot so izpostavitve v trgovskih centrih ali trgovinah, kuponi za popuste, prispevki za kartice zvestobe, ipd. Nekateri kupci pa nudijo še dodatne marketinške storitve, kot so objave v aplikacijah, oglaševanje na ekranih v trgovinah, reklamne vrečke s potiskom dobavitelja, skupna organizacija nagradnih iger, ipd.

V zvezi z morebitnim obstojem znakov nedovoljenih ravnanj v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi v povezavi z marketinškimi aktivnostmi, je Agencija po pregledu prejete dokumentacije in podatkov, ugotovila, da so v nekaterih pogodbah predvidena plačila superrabatov in popustov v primeru doseganja oziroma preseganja predvidenega medsebojnega prometa v določenem časovnem obdobju, kar bi lahko predstavljalo povračila za storitve, ki niso bile opravljene, ali za storitve, ki so bile opravljene, vendar niso bile pisno in jasno vnaprej dogovorjene med strankama (1. točka četrtega odstavka 61f. člena). Nadalje so bile v nekaterih pogodbah zahteve po plačilu popustov in finančnih nadomestil za vključitev novega proizvoda v asortima kupca ter plačila popustov za ohranitev dobavitelja, kar bi lahko predstavljalo povračila za uvrstitev, ohranitev ali širjenje asortimaja oziroma izdelkov (2. točka četrtega odstavka 61f. člena). Agencija je zasledila tudi, da so nekateri kupci zahtevali plačila računov oziroma izdajo dobropisov za stroške marketinških storitev, ki presegajo pogodbeno dogovorjene zneske (ob nejasno opredeljenih marketinških storitvah in cenah za te storitve ter večinoma nepopolno izkazani realizaciji storitev), kar bi lahko predstavljalo zaračunavanje plačila stroškov popustov promocije, oglaševanja in trženja kmetijskih in živilskih proizvodov, razen če se dobavitelj in kupec pisno, jasno, nedvoumno in vnaprej dogovorita v pogodbi o dobavi ali poznejših pisnih dogovorih med dobaviteljem in kupcem, ki bodo izvedeni in katerih realizacijo je mogoče dokazati (4. točka četrtega odstavka 61f. člena).

Dobavitelji so bili v zahtevi za posredovanje podatkov pozvani tudi, da Agenciji sami sporočijo informacije v zvezi z domnevnimi nedovoljenimi ravnanji na področju marketinških aktivnosti, kar zadeva plačila za stroške promocij, oglaševanja in trženja kmetijskih in živilskih proizvodov, vendar nobeden izmed dobaviteljev Agenciji ni sporočil informacij, ki bi lahko pomagale pri odkrivanju nedovoljenih ravnanj.

Na podlagi ZPOmK-2 lahko Agencija uporabi podatke, ki jih je pridobila pri opravljanju raziskav, v postopkih po tem zakonu. Ker je v okviru opravljanja predmetne raziskave Agencija na podlagi prejetih podatkov in dokumentov zaznala določena neskladja in nepravilnosti po ZKme-1, bo od podjetij zahtevala še dodatna pojasnila in v skladu z določili ZPOmK-2 in ZKme-1 ob ugotovljenih kršitvah zakona ustrezno ukrepala.

6. SODELOVANJE Z EVROPSKO KOMISIJO

Agencija redno sodeluje z Evropsko komisijo. V Generalnem direktoratu za kmetijstvo in razvoj podeželja (DG AGRI) je za spremljanje izvrševanja Direktive (EU) 2019/633 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o nepoštenih trgovinskih praksah med podjetji v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi⁶ ustanovljena delovna skupina *UTP Enforcement Network*. Agencija se v okviru delovne skupine redno udeležuje sestankov in drugih aktivnosti, do 15. marca vsako leto pa Evropski komisiji tudi posreduje letno poročilo o nedovoljenih ravnanjih v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi za preteklo leto. V letu 2024 so se predstavniki Agencije udeležili treh delovnih sestankov.

⁶ UL L št. 111 z dne 25. 4. 2019, str. 59-72.

V okviru Evropske mreže za konkurenco (ECN) so predstavniki Agencije vključeni v delovno skupino *ECN Food and Fast-Moving Consumer Goods*, v okviru katere so se udeležili dveh sestankov.

7. SODELOVANJE Z MINISTRSTVOM ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO

Agencija na področju nedovoljenih ravnanj sodeluje tudi z Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: MKGP) in Varuhom sodeluje v okviru rednih delovnih sestankov. Agencija sodeluje z MKGP tudi pri pripravi sprememb zakonodaje s področja nedovoljenih ravnanj.

Na povabilo MKGP je Agencija sodelovala tudi v okviru strokovnega programa na 62. Mednarodnem kmetijsko-živilskem sejmu AGRA 2024. Agencija je predstavila aktivnosti na področju kmetijskih in živilskih proizvodov s poudarkom na prvih izsledkih raziskave marketinških aktivnosti v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi.

8. SODELOVANJE Z GOSPODARSKO ZBORNICO SLOVENIJE – ZBORNICO KMETIJSKIH IN ŽIVILSKIH PODJETIJ

Na povabilo Gospodarske zbornice Slovenije - Zbornice kmetijskih in živilskih podjetij so predstavniki Agencije v oktobru 2024 že tretjič sodelovali na forumu Konkurenčno pravo v agroživilstvu in predstavili izsledke raziskave marketinških aktivnosti v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi.

9. OSTALE AKTIVNOSTI

Agencija se je v času od 11. do 13. septembra 2024 udeležila delavnice poljskega urada za varstvo konkurence in potrošnikov na temo nepoštenih trgovinskih praks in protikonkurenčne zakonodaje (*UOKiK Workshop on UTP and Antitrust*). Predstavniki Agencije sta na delavnici sodelovali s prispevkoma s področja nedovoljenih ravnanj oziroma nepoštenih trgovinskih praks in omejevalnih ravnanj.